

KEBIJAKAN PENATAAN KELEMBAGAAN NEGARA DI INDONESIA¹

Oleh: Ismadi Ananda²

I. PENDAHULUAN

1. Dalam era globalisasi saat ini, tuntutan aspirasi yang mengarah pada aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan di semua bidang kehidupan mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan yang diwarisi dari masa lalu. Demikian halnya di Indonesia, munculnya gerakan reformasi tahun 1998 telah membawa perubahan yang sangat signifikan dalam kehidupan demokrasi, sistem ketatanegaraan, dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut juga menuntut agar dilakukan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik.
2. Namun, ketika ide pembaruan sektor birokrasi yang difokuskan pada pembaruan kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka di mana semua lini dan semua bidang selalu diusahakan untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dan organisasi baru itu dengan idealisme yaitu modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektivitas pelayanan. Hal yang menjadi permasalahan adalah bahwa proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu yang tumbuh cepat bagaikan cendawan di musim hujan ternyata

dilakukan tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif.

3. Suatu ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan suatu momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, trend pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut menimbulkan permasalahan lain yaitu bahwa jumlahnya yang banyak sekali namun tidak disertai dengan pengurangan peran birokrasi yang besar. Akibatnya menimbulkan inefisiensi dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisiensikan pelayanan umum.

II. KELEMBAGAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

1. Secara umum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mengatur dengan jelas dan tegas keberadaan lembaga-lembaga negara yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),

1 Disampaikan pada *Focus Group Discussion* "Perlindungan Saksi dan Korban", 13 Oktober 2011, BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2 Deputi Bidang Kelembagaan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2. Sementara itu, dalam struktur Pemerintah Pusat sebagai pelaksanaan amanat Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam melaksanakan tugasnya Presiden dibantu oleh para menteri yang diwadahi dalam bentuk kementerian negara. Kelembagaan kementerian negara saat ini sudah memiliki payung hukum yang mengatur organisasi kementerian negara berupa Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Saat ini telah dibentuk 34 (tiga puluh empat) kementerian negara.
3. Selain itu, untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi tertentu pemerintahan, Presiden juga membentuk Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang merupakan *special agency* yang melaksanakan tugas dan fungsi spesifik tertentu dalam rangka mendukung kebijakan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh kementerian negara. Saat ini secara keseluruhan telah terdapat 28 (dua puluh delapan) LPNK. Di luar tugas kementerian negara dan LPNK tersebut, juga terdapat lembaga yang menjalankan tugas khusus yang dipimpin oleh pejabat setingkat Menteri seperti Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Sekretariat Kabinet.
4. Di luar kementerian negara, LPNK, dan lembaga yang dipimpin oleh pejabat setingkat Menteri tersebut, dalam praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan, terdapat juga lembaga-lembaga lain yang dikenal dengan lembaga non struktural (LNS) yang sangat bervariasi apabila dilihat dari dasar hukum pembentukannya, tujuan pembentukannya, tugas dan fungsi, dan strukturnya. Hingga saat ini jumlah LNS sudah terlampau banyak yaitu 88 (delapan puluh delapan), melebihi jumlah kementerian dan LPNK.
5. Menjamurnya Lembaga Non Struktural (LNS) disebabkan beberapa kenyataan dan asumsi sebagai berikut: *Pertama*,

terjadinya perkembangan urusan pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan; *Kedua*, Lembaga-lembaga pemerintahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan belum menjalankan fungsi koordinasi yang maksimal, sehingga perlu adanya dukungan dimensi koordinasi yang lebih kuat; *Ketiga*, adanya tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mendorong peran serta aktif swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

III. KEBIJAKAN PENATAAN KELEMBAGAAN DALAM KERANGKA REFORMASI BIROKRASI

1. Salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah dengan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan melalui pelaksanaan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan nasional.
2. Khusus di bidang kelembagaan, strategi yang dilakukan dalam mendukung pelaksanaan reformasi adalah disusunnya 8 (delapan) agenda reformasi bidang kelembagaan. Kedelapan agenda tersebut dilakukan secara bertahap dan sistematis, sehingga diharapkan akan dapat mewujudkan kelembagaan pemerintah yang proporsional, efektif dan efisien sesuai dengan arah kebijakan di bidang pendayagunaan aparatur negara. Selain itu, salah satu kebijakan untuk menciptakan struktur organisasi yang efektif dan efisien adalah telah ditandatangani kontrak kinerja antara Presiden dengan Menteri Negara PAN dan RB yang menjadi salah satu dasar dalam melakukan penataan kelembagaan.

8 (delapan) agenda reformasi bidang kelembagaan untuk tahun 2010-2014 tersebut adalah:

- a. penyusunan *grand design* kelembagaan pemerintah;
- b. penataan organisasi kementerian negara;
- c. penataan organisasi Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK);
- d. evaluasi dan penataan organisasi Unit Pelaksana Teknis;
- e. evaluasi dan penataan satuan kerja yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU);
- f. penataan organisasi Sekretariat Lembaga Negara;
- g. penataan organisasi Lembaga Non Struktural (LNS); dan
- h. evaluasi dan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah.

3. Beberapa kebijakan yang telah dilakukan dalam rangka penataan kelembagaan antara lain:

- a. Dalam rangka mengantisipasi usul pembentukan unit organisasi Kementerian/Lembaga telah ditandatangani Kontrak Kinerja Presiden dengan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi di mana salah satu butirnya adalah *"tidak merencanakan dan/atau membentuk lembaga/badan/institusi baru lainnya maupun mengubah struktur/tugas pokok/fungsi dan lembaga/badan/institusi lainnya yang sudah ada kecuali atas perintah langsung dari Presiden"*. Hal tersebut selaras dengan dikeluarkannya kebijakan moratorium PNS, karena moratorium PNS tidak akan berhasil dilaksanakan tanpa didukung adanya moratorium pembentukan unit organisasi.

b. **Penataan organisasi Kementerian Negara**

- 1) Saat ini, telah dilakukan penataan terhadap organisasi Kementerian Negara seiring dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun

2008 tentang Kementerian Negara. Kehadiran undang-undang tersebut menjadi titik awal reformasi birokrasi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

- 2) Selain itu, undang-undang tersebut telah menetapkan urusan yang menjadi tugas pemerintahan yang kemudian diaplikasikan dalam jumlah maksimal kementerian negara serta mengatur pula tugas dan fungsi kementerian, di mana hal tersebut merupakan pertama kalinya dilaksanakan dalam sejarah pemerintahan Republik Indonesia.

c. **Penataan organisasi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK)**

- 1) Saat ini telah terdapat 28 (dua puluh delapan) LPNK yang dalam perkembangannya ternyata menimbulkan permasalahan baik dari timbulnya dualisme pengaturan, kecenderungan *overlapping* dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dengan Kementerian, struktur organisasi yang semakin besar, maupun permasalahan koordinasi.
- 2) Penataan organisasi LPNK dilakukan sejalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang telah mengamanatkan mengenai perubahan nomenklatur yang semula Lembaga Pemerintah Non Departemen menjadi Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan mempertegas bahwa LPNK dikoordinasikan oleh Menteri yang terkait dengan bidang tugasnya (vide Pasal 25 UU Nomor 39 Tahun 2008). Adanya penegasan tersebut, maka ke depan tidak ada lagi LPNK yang secara langsung melaporkan kepada Presiden tanpa koordinasi dengan Menteri yang mengkoordinasikannya.

- 3) Selain itu, saat ini tengah dilakukan penyusunan Rancangan Peraturan Presiden yang akan mengatur kembali konstruksi kelembagaan LPNK ke depan secara menyeluruh dengan memperhatikan perkembangan dan dinamika yang terjadi.

d. Penataan organisasi Unit Pelaksana Teknis (UPT)

- 1) Di lingkungan Kementerian/LPKN dapat dibentuk UPT yang merupakan organisasi mandiri untuk melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu dan organisasi induknya. Dalam perkembangannya, ternyata terjadi kecenderungan Kementerian/LPKN membentuk banyak UPT di daerah dengan eselon tertinggi yaitu II.b. Kecenderungan tersebut menimbulkan permasalahan baik dari aspek beban anggaran negara maupun tanggapan dan Pemerintah Daerah dalam kerangka otonomi daerah.
- 2) Oleh karena itu, sebagai upaya selektifitas dalam pembentukan UPT, maka diambil kebijakan yaitu diaturnya persyaratan dalam pembentukan dan pengubahan di mana salah satu persyaratan adalah rekomendasi dari Kepala Daerah di mana UPT tersebut didirikan. Rekomendasi tersebut dimaksudkan sebagai bentuk dukungan dari Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi UPT tersebut.
- 3) Selain itu, adanya kebijakan untuk melakukan perubahan eselon tertinggi pada UPT yang semula eselon II.b menjadi eselon III.a sebagaimana amanat Pasal 92 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Terhadap UPT yang saat ini sudah berstatus eselon II.b,

dalam waktu dekat, Kementerian PAN dan RB akan melakukan evaluasi terhadap UPT tersebut.

e. Penataan Organisasi Lembaga Non Struktural (LNS)

- 1) Berdasarkan hasil evaluasi dan Kementerian PAN dan RB, Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Keuangan, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepegawaian Negara, saat ini terdapat 88 (delapan puluh delapan) LNS yang bervariasi dasar hukum pembentukannya.
- 2) Dalam perkembangannya, ternyata keberadaan LNS tersebut menimbulkan permasalahan kompleks dikarenakan kecenderungan semakin berkembangnya jumlah LNS dan bervariasinya dasar hukum pembentukan, tujuan pembentukan, tugas, fungsi, dan struktur organisasi. Implikasi dan kondisi tersebut menimbulkan potensi bahwa banyak LNS yang mempunyai tugas dan fungsi yang tumpang tindih dengan tugas dan fungsi kementerian/LPKN. Hal ini secara kelembagaan tentu menjadi kurang efisien dan efektif atau bahkan berpotensi menimbulkan friksi/konflik antar instansi atau menciptakan birokratisasi baru yang pada ujungnya dapat merugikan masyarakat.
- 3) Untuk mengatasi hal tersebut, pada tanggal 12 Juli 2011 telah dilakukan Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Negara PAN dan RB dan Menteri Hukum dan HAM yang menghasilkan beberapa kesepakatan yaitu:
 - a) Komisi II DPR mendesak Menteri Negara PAN dan RB untuk melakukan inventarisasi dan penataan terhadap seluruh LNS di Indonesia;
 - b) menyusun Grand Design penataan seluruh LNS;

- c) menindaklanjuti rencana penghapusan 4 (empat) LNS dan pengalihan 7 (tujuh) LNS; dan
- d) segera menyusun rancangan Undang-Undang tentang LNS.

Di samping itu Pemerintah dan DPR sepakat agar ke depan dalam menyusun perundang-undangan tidak lagi memberikan peluang (amar) tentang pengaturan/pembentukan lembaga baru apalagi secara khusus menentukan besar organisasinya.

- 4) Untuk tahap pertama telah dilakukan evaluasi dan **verifikasi terhadap 11 (sebelas) LNS** yang hasilnya 10 (sepuluh) LNS diusulkan kepada Presiden untuk dibubarkan. Terhadap rencana pembubaran tersebut, telah disampaikan Rancangan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai pembubaran kesepuluh LNS dimaksud.
4. Sebagai bagian dan reformasi birokrasi, pelaksanaan evaluasi terhadap LNS tersebut merupakan kebijakan yang harus dilakukan secara kontinu dan berkesinambungan. Dengan demikian, ke depan evaluasi tersebut akan dilakukan secara menyeluruh.

Beberapa kebijakan penataan tersebut di atas diharapkan merupakan suatu langkah awal dari proses reformasi birokrasi dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance*. Selain itu, langkah kebijakan penataan tersebut didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana, dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi yang *rightsizing*, efisien, efektif, akuntabel, serta terjalin dengan jelas satu sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional.

Di samping itu, upaya penataan kelembagaan tersebut dilakukan agar tercipta *good public governance* dengan melakukan pembenahan dan penataan ulang terhadap tugas, fungsi, dan struktur organisasi dengan berdasarkan kepentingan bangsa dan negara serta melalui pertimbangan yang matang, bukan didasarkan pada politik kepentingan jangka pendek.

IV. PENUTUP

Demikian beberapa hal yang dapat disampaikan, semoga bermanfaat bagi seluruh peserta *Focus Group Discussion* ini khususnya dalam menyusun langkah-langkah penataan kelembagaan pemerintahan yang diarahkan untuk mewujudkan postur organisasi yang proporsional, efisien, dan efektif.